

# Contribuciones del enfoque estratégico relacional de Bob Jessop al análisis del accionar estatal

*Contributions of Bob Jessop's strategic relational approach to analysis of state action*

Recibido  
14-02-2019

**Melisa Orta**  
[melisaorta@gmail.com](mailto:melisaorta@gmail.com)

Aceptado  
13-03-2020

Centro de Estudios Interdisciplinarios, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, Universidad Nacional de Rosario, Argentina.

Publicado  
15-06-2020

## RESUMEN

El presente trabajo tiene el objetivo de abordar la discusión académica acerca de cómo analizar el accionar del Estado en la implementación de procesos de desarrollo. En este sentido, se recuperarán aquí algunas corrientes teóricas que han contribuido a esta discusión, haciendo énfasis principalmente en la propuesta de Bob Jessop de concebir al Estado como una relación social compleja y analizar su accionar desde un Enfoque Estratégico Relacional. Por último, se presentan los aportes principales de este enfoque para reflexionar acerca de cuáles son las dimensiones que es necesario considerar para estudiar el accionar del Estado en el proceso de producción social de servicios que garanticen el derecho humano al agua y al saneamiento.

**Palabras clave:** Enfoque Estratégico Relacional; Accionar Estatal; Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.

## ABSTRACT

The objective of the present work is to address the academic discussion about how to analyze the actions of the State in the implementation of development processes. In this sense, different theoretical streams that have contributed to this discussion will be revisited, focusing on the proposal of Bob Jessop to conceive the State as a complex social relation and analyze its actions from a Relational Strategic Approach. Finally, the main contributions of this approach are presented to reflect on what are the dimensions that must be considered to study the actions of the State in the process of social production of services that guarantee the human right to water and sanitation.

**Key words:** Strategic Relational Approach; State Action; Human Right to Water and Sanitation.

## 1. INTRODUCCIÓN

Las décadas de 1970 y 1980 del siglo pasado estuvieron marcadas por un predominio de los postulados sostenidos por la teoría económica neoclásica: el principio de racionalidad universal propia del “homo economicus” y el concepto de equilibrio que describe la compatibilidad de un conjunto de comportamientos individuales interactuando exclusivamente a través de los mercados. Para este enfoque neoliberal, la crisis económica y social que tuvo lugar en la década del setenta se explicaría por la excesiva injerencia del Estado en la economía y el aumento desmedido del gasto público. En este sentido, defiende la reducción del rol del Estado al de garante de la acumulación privada de ganancia y la noción de que el mercado tiene capacidad de autorregularse.

Sin embargo, desde mediados de la década de 1970 también tomaron relevancia una serie de estudios que volvieron a poner el Estado en primer plano, resaltando su centralidad en la implementación de procesos de desarrollo, en contraposición a los lineamientos impuestos por el enfoque neoliberal. En nuestro trabajo nos interesa abordar algunas líneas de investigación de estos enfoques para el análisis del accionar estatal y la propuesta superadora de Bob Jessop, que nos propone estudiar el Estado como una relación social compleja. Tendremos en cuenta cómo conceptualizan el Estado algunos de los principales referentes de la corriente neoinstitucionalista y del regulacionismo y caracterizaremos los principales postulados teóricos de cada uno de ellos.

Luego, presentamos la propuesta superadora de Bob Jessop, que se inscribe dentro del regulacionismo, y que nos propone estudiar el Estado como una relación social compleja. Presentamos algunos de los conceptos fundamentales del Enfoque Estratégico Relacional (EER) propuesto por este autor, y planteamos cuáles son los interrogantes que se desprenden de su propuesta teórica y que nos resultan de utilidad para el estudio del accionar del Estado en el proceso de producción social de servicios para garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento (DHAS).

## 2. EL ENFOQUE NEOINSTITUCIONALISTA: AUTONOMÍA DEL ESTADO Y CAPACIDADES ESTATALES

El enfoque neoinstitucionalista resalta la centralidad del Estado en el impulso de procesos de desarrollo económico, en contraposición con los lineamientos impuestos por el enfoque neoliberal, que defiende la reducción del rol del Estado al de garante de la acumulación privada de ganancia y la noción de que el mercado tiene capacidad de autorregularse. Este enfoque se focaliza en el análisis de cómo, a través de determinadas trayectorias históricas, se constituyen procesos institucionales que tienen un impacto fundamental en el comportamiento del crecimiento y el desarrollo de los países (Fernández y Vigil 2012).

Uno de los trabajos más relevantes es el de Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985), titulado “El Estado regresa al primer plano” (*Bringing the State Back In*). Los autores demuestran que la posibilidad de que el Estado desempeñe un rol central en el direccionamiento de los procesos de desarrollo depende de las capacidades históricamente construidas en las estructuras estatales. En palabras de los autores:

Para la investigación de las capacidades estatales, una táctica repetidamente empleada y con buenos resultados es la identificación de estructuras organizativas específicas cuya presencia (o ausencia) son críticas para la habilidad de las autoridades estatales para llevar a cabo determinadas tareas. A su vez, la presencia o ausencia de estructuras organizativas está conectada con las políticas estatales pasadas, lo que subraya la necesidad de un análisis histórico y estructural para comprender las capacidades e incapacidades estatales específicas (Evans et al. 1985: 351).

El enfoque neoinstitucionalista resalta el rol de los funcionarios y de las estructuras organizativas en la determinación de los desenlaces políticos. Los autores consideran que los “legados de políticas públicas” (*policies legacies*), el cúmulo de aprendizajes desarrollados a lo largo de distintos períodos históricos, dotan de características específicas a los estados nacionales y determinan la presencia de capacidades diferenciales que explican las trayectorias de desarrollo que toma cada país (Fernández y Vigil 2012: 54)

Ahora bien, dentro de este enfoque existen diferencias que nos interesa reconstruir a partir del análisis que realizan del concepto de autonomía estatal y su implicancia en la conformación de capacidades estatales dos autores significativos: Theda Skocpol y Peter Evans.

Una síntesis de los argumentos principales de Skocpol, en cuanto a cómo concibe al Estado, su autonomía y capacidades, lo podemos encontrar en su trabajo titulado “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual” (2007). El estudio realiza una revisión de distintas investigaciones que han considerado a los estados como factores importantes y han profundizado en la forma en que sus políticas y sus relaciones con los grupos sociales influyen en los procesos socio-políticos.

Estos estudios —que colocan al Estado en el primer plano— sirven a la autora para rebatir los enfoques centrados en la sociedad, tales como el pluralismo, el funcionalismo y el neomarxismo. Según Skocpol (2007), para algunos el Estado es un instrumento de dominación de clase; para otros, un garante objetivo de las relaciones de producción de la acumulación económica. Por el contrario, el neoinstitucionalismo concibe al Estado como un actor que cuenta con recursos y poder propio, y que posee autonomía frente a los actores sociales. En palabras de la autora: “[l]os Estados pueden [...] formular y perseguir objetivos que no sean un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad. Esto es lo que se entiende normalmente por autonomía del Estado” (Skocpol 2007: 174).

Theda Skocpol retoma una de las perspectivas de la tradición weberiana que considera que los estados son potencialmente autónomos y que los que controlan los medios de coacción y administración pueden perseguir metas en desacuerdo con las clases dominantes o cualquier otro grupo social. Desde este enfoque, la posibilidad de autonomía, la fortaleza o debilidad de los estados, está ligada a su grado de aproximación al tipo ideal de burocracia weberiana centralizada y completamente racionalizada. Es decir, la existencia de un cuadro de funcionarios que gozan de una fuerza organizativa interna y de una idea unitaria sobre la posibilidad y conveniencia de utilizar la intervención del Estado para asegurar el orden político y promover el desarrollo económico nacional (Skocpol 2007:175).

Desde esta perspectiva, entonces, la efectividad de la intervención estatal está relacionada con el grado de autonomía y las capacidades del Estado. Estas pueden ser evaluadas a partir de un análisis de la dimensión interna organizacional del Estado, del examen de las cualidades de la burocracia y de las estructuras estatales.

La perspectiva de Skocpol, que comprende a los estados como ámbitos de una acción autónoma, que no se reducen a las demandas o preferencias de ningún grupo social, conduce a estudiar específicamente las dependencias u organizaciones estatales con su lógica interna, en lugar de abordar el examen de las relaciones del Estado con la sociedad, que incluiría considerar la interacción que tienen los actores estatales con las diversas fuerzas sociales (Sandoval 2004: 222). Por otro lado, la concepción de la burocracia como un cuerpo autónomo y cohesionado conduce a una visión monolítica del Estado, que no nos permite analizar los conflictos que tienen lugar entre las distintas agencias estatales y al interior de cada una de ellas.

Una superación de los límites que identificamos en la propuesta de Skocpol, la podemos encontrar en el enfoque propuesto por Peter Evans. El autor sostiene que el entendimiento de autonomía como aislamiento dificulta la incorporación de otras variables que son fundamentales para comprender el accionar del Estado (Castellani y Llanpart 2012: 158).

Peter Evans pone en tela de juicio la tendencia a equipar capacidad con aislamiento y propone ampliar el concepto de autonomía incorporando una dimensión relacional. Este se puede entender a partir de su concepto de “autonomía enraizada” (*embedded autonomy*):

No se trata de una autonomía relativa, en el sentido estructural marxista de estar constreñido por los requerimientos genéricos de la acumulación de capital, sino que se trata de una autonomía inserta en una serie de lazos sociales concretos, que ligán al Estado con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continua de los objetivos y políticas (Evans 1996: 547).

Este concepto pone énfasis no sólo en los aspectos internos del aparato estatal sino también en sus lazos y relaciones formales e informales con la sociedad. Las debilidades o fortalezas de los estados, siguiendo a Evans (1996), están vinculadas con la presencia (o ausencia) de un cuerpo burocrático cohesionado y especializado (capacidades institucionales) y con una serie de lazos sociales que vinculan este complejo institucional con la sociedad y proveen de vías para negociar objetivos de acción y políticas públicas (capacidades relacionales).

Evans elabora el concepto de “autonomía enraizada” a partir del estudio que realiza de los procesos de implementación de políticas de desarrollo que fueron exitosos en algunos países del Este asiático, tales como Japón, Corea y Taiwán, y las diferencias de países que se caracterización por la constitución de tipos de Estado “predatorios”. Según, Evans, las condiciones que estuvieron presentes en los países que pudieron constituir estados “desarrollistas” fueron la coherencia interna de la burocracia y la complejidad y estabilidad de las interacciones que los ligán a los actores del mercado. El autor identifica cómo una red de lazos externos permite al Estado evaluar, controlar y moldear las reacciones privadas ante las acciones de implementación de cursos de acción impulsados por los actores estatales. De este modo, las conexiones con la sociedad civil tornan más probable la concreción de las medidas impulsadas por el Estado. Concluye que la capacidad transformadora requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones externas, las dos variables que integran lo que él denomina autonomía enraizada. Pero el enraizamiento solo tiene valor en el marco de la autonomía, es decir que se debe contar con una estructura administrativa coherente y cohesionada, de lo contrario las relaciones con los actores de la sociedad civil podrían transformarse en clientelistas y patrimonialistas y el Estado perdería su rol de orientador de los procesos de desarrollo (Evans 1996).

En un estudio posterior, Evans profundiza su análisis de la importancia que adquiere el establecimiento de relaciones del Estado con la sociedad civil para lograr procesos exitosos de implementación de políticas públicas, específicamente políticas orientadas a garantizar la habitabilidad urbana y la sostenibilidad ambiental. En este trabajo, parte de la premisa de que el éxito en el crecimiento económico no garantiza el acceso a los medios de vida para todos y a un ambiente saludable. Al contrario, sostiene el autor, el modelo de desarrollo vigente actualmente vulnera cada vez más estos derechos. Propone incorporar el concepto de “ecología de actores”, argumentando que para que sea posible un modelo de desarrollo que mejore la habitabilidad urbana para todos es necesario la creación de alianzas estratégicas entre los actores estatales proclives a este tipo de políticas, organizaciones sociales y la comunidad. Aquí Evans pone en consideración otras variables que profundizan el enfoque neoinstitucionalista, ya que no solamente se considera la fortaleza de las instituciones estatales y su grado de coherencia interna, sino que se toma en cuenta las características que asume el modelo de acumulación y desarrollo dominante y la necesidad de llevar a cabo alianzas estratégicas con actores de la sociedad civil que abogan por otro tipo de desarrollo más inclusivo y sustentable (Evans 2007: 483).

El trabajo de Evans constituye un importante esfuerzo por superar la teoría de la autonomía de Estado entendida como aislamiento, ya que incorpora en su análisis la relación del ámbito estatal con la esfera económica y social. Sin embargo, consideramos que el autor sobredimensiona el rol del Estado. Evans, en algunos de sus escritos, afirma que, al obtener la combinación correcta de las políticas públicas, casi cualquier Estado podría imponerse a las fuerzas de la economía mundial. Pero el Estado no puede ser considerado como una arena neutral puesto que hay fuerzas sociales y proyectos políticos que pesan decisivamente sobre él (Sandoval 2004: 229).

Considerando los postulados principales del enfoque neoinstitucionalista que presentamos anteriormente, la efectividad de la acción estatal para garantizar el derecho humano de acceso a agua y saneamiento estaría relacionada con el grado de autonomía y las capacidades del Estado, tanto institucionales como relacionales. Sin embargo, no consideran en su análisis las relaciones de poder que se establecen entre los distintos actores, los conflictos y las luchas sociales que influyen

en el modo de acción predominante del Estado. Los equilibrios de fuerzas resultantes de estas relaciones de poder y de conflicto reconfiguran y condicionan las capacidades estatales, tanto institucionales como relacionales.

A continuación, presentaremos algunos de los aspectos más relevantes del Enfoque Estratégico Relacional de Bob Jessop. El autor considera que la configuración institucional característica de cada Estado, que comprende el aparato estatal, las capacidades y los recursos estatales, actúan como restricciones estructurales para los cálculos y las estrategias de los actores. Pero Jessop afirma que el modo en cómo se utilizan estos instrumentos, es decir los cursos de acción que ponen en marcha los actores estatales, está determinado por los equilibrios cambiantes en las relaciones de poder entre las fuerzas políticas al interior del Estado, las relaciones estratégicas que establecen con distintas fuerzas sociales y por las distintas etapas históricas por las que atraviesa el modo de acumulación capitalista. Esto nos permite superar las limitaciones del enfoque neoinstitucionalista y desarrollar una matriz de análisis de la acción estatal que integre el Estado, el mercado y la sociedad y muestre la complejidad de las relaciones entre estas tres esferas.

### 3. JESSOP: ENFOQUE ESTRATÉGICO RELACIONAL DEL ESTADO Y DEL PODER ESTATAL

Bob Jessop se inscribe en el programa de investigación de la Escuela Regulacionista, que nació en Francia a comienzos de la década de 1970. El surgimiento de la teoría de la regulación está estrechamente relacionado con la crisis del Estado “fordista-keynesiano”, como lo denominan los teóricos de esta escuela, y el análisis del nuevo modo social de acumulación y regulación económica que comienza a constituirse a principios de la década de 1980. Sus principales exponentes son Michel Aglietta, Alain Lipietz, Robert Boyer, Bob Jessop, entre otros.

Con relación al marxismo, los teóricos regulacionistas se preocupan por estudiar las distintas etapas por las que atraviesa el modo de producción capitalista, considerando la intrincada relación entre su base material e institucional. Parten del concepto de modo de producción, tomado del marxismo, pero rechazan la idea de que las estructuras sociales de propiedad fundamentales que constituyen un modo de producción estén determinadas tecnológicamente o económicamente o sigan un patrón evolutivo lineal. Como mencionamos, los regulacionistas sostienen que las formas estructurales que constituyen las fases de desarrollo de la historia del capitalismo deben entenderse como resultado de luchas entre distintas fuerzas políticas y sociales (Brenner y Glick 2003: 7). Jessop destaca la naturaleza social de la producción capitalista, lo que significa que el Estado y el poder del Estado asumen una función central en la acumulación de capital. Es por esto que, el enfoque regulacionista se interesa en analizar el rol cambiante del Estado, en asegurar tanto las condiciones económicas como extra económicas para la acumulación de capital y en la institucionalización de compromisos de clase que faciliten la acumulación (Jessop 2008: 28).

La inserción de Jessop, en el marco de la teoría regulacionista, nos permite contextualizar su forma particular de concebir el Estado y de analizar su poder. Jessop se apoya en los teóricos marxistas (particularmente Poulantzas), que proponen abandonar la visión de Estado como cosa o sujeto simple y comenzar a analizar el poder del Estado como una relación social compleja, como una condensación material de relaciones de fuerza (de poder) entre las clases y fracciones de clases. Jessop retoma de Poulantzas su concepción de que el Estado:

[n]o es un bloque monolítico ni un sujeto legal soberano. En cambio, sus diferentes aparatos, secciones y niveles sirven como centros de poder para diferentes fracciones o alianzas fraccionarias en el bloque de poder y / o como centros de resistencia para diferentes elementos entre las masas populares. Por lo tanto, el estado debe entenderse como un campo estratégico formado a través de redes de poder que se cruzan y que constituye un terreno favorable para la maniobra política de la fracción hegemónica (Poulantzas, 1978 citado por Jessop, 2008: 123).

Entonces ¿qué significa que el Estado sea una condensación material de las relaciones de poder entre clases y fracciones de clases en un momento dado? Significa que, al interior de los aparatos y ramas del Estado, están representadas distintas fracciones de clases, con sus propios intereses y modos de cálculo político y que entran en conflicto para tornar hegemónicos ciertos modos de definición de lo público y lógicas de gobierno de los bienes comunes y colectivos. Por otro lado, que las acciones o inacciones del Estado están condicionadas e influenciadas por los vínculos que establece con los actores de la sociedad civil y por el grado de movilización y lucha social presente en una sociedad determinada. Frente a la inacción de Estado para garantizar ciertos derechos básicos, la lucha social es fundamental para que estos derechos se garanticen y se sostengan en el tiempo.

El autor realiza una crítica al enfoque centrado en el Estado, al cual denomina “neoestatista”. Argumenta que el neoestatismo descansa en una falacia teórica fundamental, ya que supone que hay fronteras claras y nítidas entre aparato de Estado y sociedad, entre administradores del Estado y fuerzas sociales, y entre poder estatal y poder social (Jessop 1999: 107). En palabras del autor, el Estado:

Se puede interpretar de la misma manera que la afirmación de Marx de que el capital es una relación social, que se refiere a una relación entre personas mediadas por la instrumentalidad de las cosas. Podemos traducir esta idea en la afirmación de que el estado (o, mejor, el poder estatal) es una relación social entre las personas o, mejor, las fuerzas políticas, mediadas a través de la instrumentalidad de las cosas. En cuanto a la naturaleza de estas “cosas”, debemos mencionar el aparato estatal, las capacidades estatales, los recursos estatales, los modos específicos de cálculo político, y así sucesivamente [...] En cambio, la organización de los aparatos estatales, las capacidades estatales y los recursos estatales [...] significan que el estado favorece algunas fuerzas, algunos intereses, algunas identidades, algunos horizontes espacio-temporales de acción, algunos proyectos más que otros (Cit. en Hyoungh Ji y Kytir 2014: 12).

En este sentido, Jessop argumenta que los poderes y capacidades estructurales del Estado no pueden entenderse concentrándose únicamente en el Estado, sino que estos deben ser analizados en un contexto estratégico relacional (Jessop 1999: 125). El ejercicio del poder enmascara un complejo conjunto de relaciones sociales que se extienden mucho más allá del sistema estatal y sus capacidades distintivas, por lo que los poderes del Estado siempre serán condicionados o relacionales, dependiendo de los vínculos estratégicos entre los administradores del Estado y otras fuerzas políticas y sociales. En este sentido, las estrategias impulsadas por el Estado, entendidas como proyectos políticos y políticas públicas (cursos de acción), no pueden ser coherentes ya que están atravesadas por esta lucha entre las distintas fracciones al interior del Estado y las relaciones que se establecen con los actores no estatales. Esto se materializa con que lo definido en una rama o aparato de Estado puede ser contradicho o complementado por otra y viceversa, sin estar garantizada en ningún caso una coherencia institucional, como lo pretende mostrar el neoinstitucionalismo tradicional. A este modo de entender el accionar del Estado, Jessop lo define como “selectividad estratégica”. Las acciones (o inacciones del Estado) reflejan el mayor acceso que tienen algunas fuerzas sociales al aparato del Estado y la mayor probabilidad de que sus demandas sean satisfechas. Siguiendo a Jessop, un proyecto hegemónico dado privilegia ciertos intereses particulares compatibles con su concepción del interés general y deroga otros intereses particulares en conflicto o contradictorios (Jessop, 2008: 30).

Entonces, la adopción del EER implica analizar el accionar estatal considerando las acciones que desarrollan y las condiciones que contribuyen a generar otros actores sociales que se vinculan con el Estado incidiendo sustantivamente en la naturaleza y características de las intervenciones estatales. De esta manera será posible trascender las visiones estado-céntricas o mercado-céntricas que caracterizan buena parte de las perspectivas económicas y sociológicas más ortodoxas, y al mismo tiempo, permitirá evitar sustraer al Estado su indudable especificidad y relevancia en la configuración de las relaciones sociales (Borrastero 2018: 20-21).



Con el objeto de complementar el análisis del Estado como relación social compleja y la selectividad estratégica resultante de este proceso de relaciones, nos interesa destacar tres conceptos o dimensiones propuestas por Jessop, que resultan de utilidad para analizar el accionar del Estado inserto en la complejidad de un proceso social. Estos son:

(a) el acoplamiento estructural dependiente de la trayectoria (*path dependence*) de varios subsistemas operativamente autónomos, pero sustancialmente interdependientes. Esta definición nos sugiere observar la materialidad institucional y la trayectoria histórica de estas instituciones, que influye y condiciona la capacidad de acción de las fuerzas políticas y sociales en pugna. Jessop retoma este concepto del neoinstitucionalismo, pero entendiendo que estas instituciones, que condicionan el accionar de los actores, son producto de luchas pasadas;

(b) Las estrategias de los actores o los esfuerzos de configuración de la trayectoria de las fuerzas económicas, políticas y sociales para influir (o gobernar) la naturaleza y dirección de esta coevolución. El EER reconoce un mayor margen de acción para la agencia, ya que considera a los actores como sujetos reflexivos, lo que significa que reflexionan sobre sus identidades e intereses y son capaces de aprender de la experiencia. En este sentido, pueden conformar nuevas alianzas con otros actores sociales que persigan sus mismos intereses y, de este modo, modificar el impacto que tiene su accionar y lograr transformar las restricciones estructurales. La lucha social hace que los intereses más o menos excluidos entren en el cálculo político de aquellos que tienen un acceso más directo a las capacidades y recursos estatales (Hyoung Ji y Kytir, 2014: 12-13).

(c) el modo de acumulación predominante, caracterizada por la acumulación orientada a la obtención de beneficio y mediada por el mercado. Implica considerar las etapas de acumulación del capital, las estrategias de producción dominantes en cada periodo histórico por los que atravesó el capitalismo, identificando qué fracciones del capital (comercial, industrial o financiero) dominan y/o hegemonizan el modo de desarrollo económico, social y político y cuáles son los acuerdos regulatorios presentes en cada fase.

#### 4. APORTES PRINCIPALES DEL EER PARA EN EL ANÁLISIS DEL ACCIONAR DEL ESTADO EN EL PROCESO DE PRODUCCIÓN SOCIAL DE SERVICIOS QUE GARANTICEN EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO

De manera creciente, la literatura considera que los desafíos para garantizar el derecho humano al agua y saneamiento no son sólo de carácter económico-financiero y tecno-gerencial. Sino que tienen que ver también con el modo en cómo se producen socialmente estos servicios, es decir cómo se gobiernan y gestionan, los tipos de relaciones sociales que se dan entre los actores involucrados y el rol crucial que posee el Estado, en sus distintos niveles, para lograr la concreción de estos derechos (Castro 2007; Orta 2018). El estudio de la acción estatal en el proceso de producción social de servicios de agua y saneamiento adquiere una importancia fundamental para poder identificar cuáles son las condiciones necesarias para universalizar el acceso al DHAS. En este sentido, el enfoque propuesto por Jessop nos resulta de suma utilidad para estudiar este proceso, ya que como mencionamos, supera la visión monolítica del Estado y aborda la interacción compleja entre el Estado y la sociedad.

El enfoque teórico propuesta por el autor, nos permite la formulación de preguntas relevantes para comprender el proceso social que queremos estudiar. Algunos de los interrogantes principales son: ¿cuáles son los actores políticos y sociales que están involucrados en el proceso social de producción de servicios de agua y saneamiento (SAS)? ¿Cómo se relacionan los actores o fuerzas políticas al interior de Estado y con los actores no estatales y/o fuerzas sociales? ¿Cuáles son los conflictos que se establecen y las relaciones de poder entre estos actores? ¿Cuál es la estrategia predominante que desarrolla el Estado para garantizar el acceso a bienes colectivos básicos? ¿Logran las fuerzas sociales y políticas que luchan por hacer efectivo el DHAS, con sus acciones, o con la potenciación de su fuerza a través de la conformación de alianzas más amplias, modificar aquellos elementos coyunturales (políticas públicas o acciones del Estado) o estructurales (trayectoria institucional producto de luchas pasadas y del equilibrio de fuerzas resultante de esas luchas) que

son contrarios a sus intereses y que dificultan o imposibilitan la concretización de estos derechos? ¿Logran conformar una fuerza social que modifique la estrategia selectiva (el curso de acción predominante) llevada adelante por la fuerza política que ocupa el gobierno del Estado? ¿Cómo inciden estas luchas en la configuración y reconfiguración institucional y en la estrategia selectiva del Estado? ¿En qué medida la estrategia selectiva del Estado supera o reproduce las desigualdades existentes en un territorio determinado, con relación al acceso a los SAS?

Asimismo, Jessop también sostiene que el equilibrio de fuerzas cambia con los cambios en los estratos estratégicos de la economía, el Estado y la formación social más amplia, así como con los cambios en la organización, estrategia y táctica de las fuerzas específicas. Según el tipo de régimen estatal, las acciones (o inacciones) del Estado beneficiarán más a algunas fuerzas que a otras, de acuerdo con las estrategias que adopten para obtener el poder del Estado (Jessop, 2015: 56). En este sentido, nos interesa caracterizar dos modos de desarrollo o modelos de acumulación que identifica Jessop y analizar su vinculación con el rol que asume el Estado para garantizar el acceso a los servicios públicos esenciales.

La etapa de mayor desarrollo y universalización del acceso a los SAS estuvo enmarcada en lo que los teóricos regulacionistas denominaron “modo de desarrollo fordista-keynesiano”. Este modo de desarrollo se consolidó en los principales países capitalistas avanzados occidentales durante el período posterior a la segunda guerra mundial (1945-1973). El régimen de acumulación del fordismo implicaba un ciclo virtuoso de crecimiento basado en la producción en serie y el consumo masivo.

Como modo de regulación, el fordismo implicó un equilibrio de poder tenso que se materializó en una serie de compromisos que se fueron institucionalizando entre los principales actores del modo de desarrollo: el Estado, el capital corporativo y el trabajo organizado. Los sindicatos adquirieron un poder considerable en la esfera de la negociación colectiva y poder político sobre aspectos de la política social: salario mínimo, seguridad social, entre otras. Pero asumieron la obligación de instrumentar las estrategias de producción fordista necesarias para garantizar el aumento de la productividad y de la plusvalía relativa. Por otro lado, las corporaciones asumían el compromiso de reinvertir parte de sus ganancias en estrategias de producción que aumentarían la productividad y se comprometían a negociar con las otras partes implicadas el aumento de los salarios y las mejoras de las condiciones laborales (Jessop 1999b: 22-23).

El Estado asumió el compromiso de implementar políticas dirigidas a generar las condiciones para fomentar la inversión privada en capital fijo y sostener la demanda efectiva. En este sentido, aplicó políticas redistributivas, de control sobre la libre circulación del capital, aumento del gasto y la inversión pública, instauración estatal del sistema de bienestar y planificación del desarrollo. Estas comprendían la inversión pública en áreas estratégicas para asegurar el crecimiento de la producción y el consumo masivo: extensión de las redes de transporte, universalización del acceso a bienes y servicios públicos (vivienda, seguridad social, salud, educación, agua, saneamiento, energía, gas). Asimismo, tenía injerencia sobre la regulación de los acuerdos salariales y los derechos laborales. Debido a estas funciones que desempeñó, recibió el nombre de Estado de Bienestar o Estado Providencia, ya que sus objetivos principales eran lograr el pleno empleo, el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos.

Con relación al acceso de la población al agua y al saneamiento, los estados comenzaron a crear empresas que tenían a su cargo la provisión de estos servicios. La gestión de los SAS estaba guiada por los principios siguientes: (a) la provisión de los servicios de agua y saneamiento constituye un servicio público de acceso universal, independiente de la capacidad de pago de los individuos y las familias y; (b) el acceso a estos servicios públicos constituye una función indelegable del Estado, el cual debe asegurar su prestación en forma regular, uniforme, general y continua. Este proceso fue acompañado por la inclusión de los derechos sociales, que concebían que todo habitante de una comunidad tuviera derecho a acceder a ciertos bienes básicos y comunes tales como el derecho a una vivienda, salud, educación y saneamiento (Castro 2011: 69-72). Durante esta etapa, se alcanzó la universalización del acceso a estos servicios en las principales ciudades de los países capitalistas avanzados.

Sin embargo, durante el período 1965-1973, comenzaron a ponerse de manifiesto las limitaciones del modelo fordista para contener las contradicciones inherentes al sistema capitalista. La capacidad del Estado para proveer bienes colectivos dependía de la continua aceleración de la



productividad laboral en el sector corporativo. Los principales problemas que comenzaron a manifestarse fueron rigidez en los mercados de fuerza de trabajo, en los contratos laborales, en los compromisos estatales y dificultad de expandir los compromisos fiscales. A partir del año 1966, comienza a producirse una caída de la productividad y de la rentabilidad de las principales corporaciones de EEUU, ocasionando problemas fiscales y aceleramiento de la inflación. La caída de la tasa de ganancia se relacionaba principalmente con el crecimiento del precio total del trabajo, incluyendo tanto el salario directo como el salario social. La explicación que adquirió mayor poder en la década del 70 era que las ganancias eran demasiado bajas porque los trabajadores eran demasiado fuertes y las reglas de juego eran demasiado rígidas, y por lo tanto, debían implementarse medidas tendientes a lograr mayor “flexibilidad liberal” (Lipietz, 1995: 14).

Si bien las tendencias críticas del fordismo comenzaron a manifestarse en los años previos, la recesión ocurrida a partir de la crisis del petróleo en 1973<sup>1</sup>, puso en movimiento un conjunto de procesos que alteraron el equilibrio de poder y el compromiso institucional en el que se basaba el fordismo, dando lugar a la emergencia de un nuevo modelo de acumulación y a nuevos arreglos regulatorios. Debido al predominio, si no la hegemonía, de un bloque de poder neoliberal transatlántico, se produjo un resurgimiento del liberalismo. Jessop denomina a este modo de desarrollo como Régimen Postnacional de Trabajo Schumpeteriano (RPTS). Las principales características de este nuevo modo de desarrollo son:

(a) el énfasis de las políticas económicas recae en la innovación y la competitividad, más que en el pleno empleo y la planificación;

(b) la política social se subordina a la política económica. El salario social se considera un costo de producción en lugar de un medio de redistribución y cohesión social;

(c) la importancia de la escala nacional en la formulación de políticas y su implementación es desafiada por los niveles de gobierno locales, regionales y supranacionales y;

(d) adquieren una importancia creciente otras formas de organización como la asociación, redes, consulta, negociación, en lugar de los modelos top-down (Jessop, 2002: 459-460).

Para poder garantizar el desarrollo de este modo de acumulación, se configuró un compromiso institucional cristalizado en marcos regulatorios, que promovió reformas institucionales neoliberales, tales como: (a) eliminación progresiva de las cargas impositivas a las grandes corporaciones económicas; (b) implementación de políticas monetaristas (aumento de la tasa de interés, endurecimiento de las condiciones para el acceso a créditos, restricción fiscal y austeridad presupuestaria), destinadas a “sanear” el déficit fiscal de los estados y a restringir la oferta de dinero para disminuir el consumo de la clase trabajadora; (c) ataque a todas las formas de solidaridad social (sindicatos, gobiernos municipales, movimientos cooperativos, asociaciones de profesionales) que estorbaban la flexibilidad de la competencia; (d) descentralización de las funciones que estaban a cargo de los estados nacionales; (e) dismantelamiento de los compromisos del Estado de bienestar; (f) reforma de la administración pública a través de la incorporación de los principios de la Nueva Gestión Pública, que en la práctica implicó la adopción de lógicas privatistas en la gestión de los asuntos estatales, sin consideración de la naturaleza y los fines radicalmente diferentes de las instituciones públicas y privadas; (g) privatización de las empresas proveedoras de bienes y servicios colectivos; entre otras (Harvey 2007: 77-88).

La emergencia y consolidación de un modo de desarrollo flexible o postfordista supuso transformaciones estructurales en la naturaleza de las instituciones estatales. El Estado asumió características profundamente diferentes respecto a las que había asumido durante el período de expansión del modo de desarrollo fordista keynesiano. Debido a las luchas de clases y a la modificación del equilibrio temporario de poder en favor de las clases altas y en detrimento de la fuerza de trabajo, el Estado comienza a producir legislación y marcos normativos que suponen una ventaja para los sectores concentrados de la economía: las entidades financieras (bancos, fondos de inversión), corporaciones energéticas, medios masivos de comunicación, empresas farmacéuticas, industria agropecuaria, entre otros. El Estado, abandona el sistema de provisión social y reduce su

<sup>1</sup> Esta crisis se originó por la decisión de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de aumentar el precio del petróleo y la determinación de los países árabes de embargar las exportaciones del petróleo a occidente durante la guerra Árabe-israelí de 1973.

papel en ámbitos como la asistencia sanitaria, la educación pública y los servicios sociales, que antes fueron tan esenciales para el fordismo, y deja segmentos cada vez mayores de población expuestos al empobrecimiento. Sin embargo, esto no quiere decir que el neoliberalismo torne irrelevante al Estado y sus instituciones, sino que se produce una reconfiguración radical de las prácticas estatales, especialmente en lo referido a la regulación de la relación entre el capital y la fuerza de trabajo (Harvey 2007: 83-85).

Ahora bien, ¿Qué implicó la modificación de la relación entre capital y fuerza de trabajo con relación al acceso de la clase trabajadora a los bienes y servicios esenciales? ¿Cuál fue el rol que asumió el Estado en relación con la prestación de los servicios vitales de agua y saneamiento a partir de las transformaciones estructurales en las relaciones de poder y el equilibrio de fuerzas resultante que describimos anteriormente?

Las reformas neoliberales, condujeron a que muchas de las empresas que eran de gestión público-estatal pasaron a ser concesionadas o vendidas a consorcios privados. En esta etapa, cobraron vigencia principios privatistas en la gestión de los servicios públicos, tales como mercantilización, exclusión y rentabilidad. El retorno del privatismo puso en cuestión el principio de universalidad que había formado parte del consenso predominante durante la mayor parte del siglo XX, lo cual tuvo consecuencias en el aumento y profundización de las desigualdades sociales en cuanto al acceso a estos servicios vitales (Swyngedouw 2005; Goldman 2007 y Spronk 2007).

A inicios del siglo XXI, se puede evidenciar una tendencia global a la reestatización de empresas proveedoras de agua potable y saneamiento, que en las décadas previas habían sido privatizadas. En el año 2000 solamente dos empresas habían sido reestatizadas mientras que para el año 2015 se identificaron 235 casos en 37 países de todo el mundo (Kishimoto, et al. 2015). Sin embargo, el regreso de la lógica de gestión estatista no se encuentra exento de la incorporación de principios propios de modelo privatista. Esta situación ha sido caracterizada por teóricos especialistas en el análisis de cómo se gestionan los servicios públicos bajo el concepto de corporatización. Las entidades corporatizadas son de propiedad y gestión estatales, pero poseen un grado de autonomía respecto a los funcionarios políticos. Asimismo, pueden incorporar en su funcionamiento principios mercantilistas tales como: la fijación de tarifas que reflejen los costos, cortes generalizados del servicio de agua a familias con bajos ingresos, énfasis en mejorar la eficiencia operativa y la disciplina fiscal, promoción de la autofinanciación de los servicios eliminando progresivamente los subsidios, entre otros (McDonald 2015: 26-27). Esto dio lugar al debate sobre qué lógica de gestión debería asumir las agencias gubernamentales y las empresas públicas para superar la lógica privatista.

En Europa comenzó a surgir una nueva corriente que parte del concepto de Progressive Public Water Management (gestión pública progresista del agua). Las dimensiones que integran este concepto sintetizan los pilares para avanzar en una gestión pública progresista de los SAS. Estas son: (a) buena calidad del servicio; (b) universalización; (c) eficacia en la satisfacción de las necesidades y participación ciudadana; (d) reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento; (e) establecimiento de subsidios directos y cruzados de acuerdo al nivel socio-económico de los distintos grupos sociales y prohibición del corte del servicio por falta de pago; (f) sustentabilidad del servicio y gestión integrada del recurso hídrico; (g) buenas condiciones laborales y; (h) existencia de una legislación progresista que regule y garantice los principios de la gestión pública (Hachfeld et al. 2009: 5-6).

Los procesos descriptos con anterioridad nos permiten avanzar hacia una conceptualización de Estado y sus instituciones atravesadas por relaciones sociales de poder entre distintas fuerzas políticas y sociales.

## 5. CONCLUSIONES

En este trabajo, nos propusimos realizar un abordaje de distintos enfoques que estudian el accionar estatal en el impulso de procesos de desarrollo. Caracterizamos a los principales

exponentes del enfoque neoinstitucionalista del Estado y cuáles son las limitaciones que presentan. Luego, presentamos la propuesta superadora de Bob Jessop, que conceptualiza al Estado como una relación social compleja. El autor considera que la configuración institucional característica de cada Estado, que comprende el aparato estatal, las capacidades y los recursos estatales, actúan como restricciones estructurales para los cálculos y las estrategias de los actores. Pero Jessop afirma que el modo en cómo se utilizan estos instrumentos, es decir los cursos de acción que ponen en marcha los actores estatales, está determinado por los equilibrios cambiantes en las relaciones de poder entre las fuerzas políticas al interior del Estado y las relaciones estratégicas que establecen con distintas fuerzas sociales. Es por esto que consideramos necesario para realizar el estudio del accionar del Estado en el proceso producción social de servicios, debemos considerar la diversidad y complejidad de la intervención estatal, que involucra las distintas estrategias selectivas que desarrollan los Estados para garantizar el acceso a bienes colectivos básicos de consumo; los conflictos y las luchas que se establecieron entre los actores involucrados en el proceso de producción social de SAS; las relaciones de poder entre estos actores; así como las incidencias que tuvieron estos modos de relación social en la configuración y reconfiguración del accionar del Estado.

El análisis de las interrelaciones entre los actores involucrados en el proceso de producción social de SAS nos permitió observar esas luchas, esas correlaciones de fuerza entre distintos actores sociales y políticos. El resultado de esas luchas, determinan los tipos de estrategias selectivas que reseñamos en los períodos históricos analizados. Estas estrategias selectivas configuraron una lógica estatal de gestión de los SAS de tipo estatista en la primera etapa y privatista en la segunda.

En este sentido, asumimos que el análisis de la constitución de los andamiajes institucionales del Estado es importante para identificar cuáles son los obstáculos y desafíos, que se constituyen a lo largo de un proceso histórico de luchas entre fuerzas políticas y sociales, para garantizar el acceso universal a los servicios de agua y saneamiento, puesto que constituyen restricciones estructurales para los actores involucrados. Sin embargo, el modo en cómo se utilizan estos recursos institucionales se encuentra vinculado a las relaciones de poder entre las distintas fuerzas políticas y sociales y la estrategia selectiva predominante en un momento determinado. Es por esto que consideramos pertinente realizar un análisis que contemple la diversidad y complejidad de la intervención estatal, que involucre las distintas estrategias selectivas que se desarrollan para garantizar el acceso a bienes colectivos básicos de consumo, los conflictos, las luchas las negociaciones y los acuerdos (como parte o momentos del enfrentamiento), que se establecen entre los actores involucrados en el proceso social de producción y provisión de los servicios de agua y saneamiento, las relaciones de poder entre estos actores, así como las incidencias que tienen estos modos de relación social en la configuración y reconfiguración institucional. En este sentido, nos preguntamos: ¿Cuáles son los actores políticos y sociales que están involucrados en el proceso social de producción de servicios de agua y saneamiento (SAS)? ¿Cómo se relacionan los actores o fuerzas políticas al interior de Estado y con los actores no estatales y/o fuerzas sociales? ¿Cuáles son los conflictos que se establecen y las relaciones de poder entre estos actores? ¿Cuál es la estrategia predominante que desarrolla el Estado para garantizar el acceso a bienes colectivos básicos? ¿Logran las fuerzas sociales y políticas que luchan por hacer efectivo el DHAS, con sus acciones, o con la potenciación de su fuerza a través de la conformación de alianzas más amplias, modificar aquellos elementos coyunturales (políticas públicas o acciones del Estado) o estructurales (trayectoria institucional producto de luchas pasadas y del equilibrio de fuerzas resultante de esas luchas) que son contrarios a sus intereses y que dificultan o imposibilitan la concretización de estos derechos? ¿Logran conformar una fuerza social que, modifique la estrategia selectiva (el curso de acción predominante) que lleva adelante la fuerza política que ocupa el gobierno del Estado? ¿Cómo inciden estas luchas en la configuración y reconfiguración institucional y en la estrategia selectiva del Estado? ¿En qué medida la estrategia selectiva del Estado supera o reproduce las desigualdades existentes en un territorio determinado, con relación al acceso a los SAS?

Todas estas preguntas, derivadas del marco conceptual adoptado, nos permitirán realizar investigaciones futuras para conocer cuáles son los desafíos y obstáculos que enfrentan los estados (en sus distintos niveles) para garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento en condiciones de calidad, asequibilidad y equidad.

## REFERENCIAS

1. Borrastero, Carina. "Elementos teóricos para la estructuración de un modelo de análisis socioeconómico del crecimiento de sectores industriales de perfil innovador". *Intersticios sociales* 15: 9-48. 2018
2. Brenner, Robert y Glick, Mark. "La escuela de la regulación: teoría e historia". *New Left Review* (español) 21: 5-90. 2003
3. Castellani, Ana y Llanpart, Flavia. "Debates en torno a la calidad de la intervención estatal". *Papeles de Trabajo* 9: 155-177. 2012
4. Castro, José Esteban. "El proceso de democratización de la gestión de servicios públicos esenciales de agua y saneamiento". *Hábitat y Sociedad* 2: 13-37. 2011
5. Evans, Peter. "El estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico* 35. 14: 529-562. 1996
6. Evans, Peter. *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: ILSA. 2007
7. Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich y Skocpol, Theda. *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press. 1985
8. Fernández, Víctor y Vigil, José. "Capacidades estatales regionales. Consideraciones teóricas y metodológicas para su análisis en América Latina". *Revista de Políticas Públicas* 16. 1: 51-65. 2012
9. Goldman, Michael. "How 'Water for All!' policy became hegemonic: The power of the World Bank and its transnational policy networks". *Geoforum* 38. 5: 786-800. 2007
10. Harvey, David. *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*. Buenos Aires: Amorrortu editores. 1991
11. Harvey, David. *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal. 2007
12. Hachfeld, David; Terhorst, Philipp y Hoedeman, Olivier. *Progressive public water management in Europe. In search of exemplary cases* (Reclaiming Public Water discussion paper), Bruselas: Transnational Institute and Corporate Europe Observatory. 2009
13. Hyoung Ji, Joo y Kytir, Sandra. *The Strategic-Relational Approach: An Interview with Bob Jessop*. 2014. Disponible en <http://bobjessop.org/2014/12/02/the-strategic-relational-approach-an-interview-with-bob-jessop/>
14. Jessop, Bob. "Desarrollos recientes en la teoría del Estado. Enfoques, problemas y agendas". En Sarmiento A. y Bula J. (Comp.), *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, 100-134. Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Nacional de Colombia. 1999a
15. Jessop, Bob. "Fordismo y postfordismo: una reformulación crítica". En Sarmiento A. y Bula J. (Comp.), *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*, 18-62. Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad Nacional de Colombia. 1999b
16. Jessop, Bob. "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State-Theoretical Perspective". *Antipode*, 34, 3. 2002
17. Jessop, Bob. *El futuro del Estado capitalista*. Madrid: Editorial Catarata. 2008
18. Jessop, Bob. *The State. Past, Present, Future*. Cambridge: Polity Press. 2015
19. Kishimoto, Satoko; Lobina, Emanuele y Petitjean, Olivier. *Our public water future: The global experience with remunicipalisation*. Amsterdam: Transnational Institute. 2015
20. Orta, Melisa. "La gobernabilidad de los servicios de agua y saneamiento y los conflictos por el agua en América Latina". *Journal de Ciencias Sociales*, 6, 11. 2018
21. Sandoval, Irma. "Hacia un enfoque estratégico-relacional del Estado: Más allá del Nuevo Institucionalismo". *Perfiles latinoamericanos*, 25. 2004

22. Skocpol, Theda. El Estado regresa al primer plano. Estrategia de análisis en la investigación actual. En Acuña C. (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. 2007
23. Spronk, Susan. "The Politics of Water Privatization in the Third World". *Review of Radical Political Economics* 39. 1: 126-131. 2007
24. Swyngedouw, Erik. "Dispossessing H2O: the contested terrain of water privatization". *Capitalism Nature Socialism* 16. 1: 81-98. 2005.